IX kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej**
(nr 192)
z dnia 1 grudnia 2022 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 192)

1 grudnia 2022 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Tomasza Ławniczaka (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach prowadzenia postępowań mandatowych i stosowania pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowania grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego.

W posiedzeniu udział wzięli: **Mariusz Cichomski** dyrektor Departamentu Porządku Publicznego MSWiA wraz ze współpracownikami, **Grzegorz Walendzik** dyrektor Delegatury NIK w Kielcach wraz ze współpracownikami, inspektor **Robert Kumor** dyrektor Biura Prewencji Komendy Głównej Policji wraz ze współpracownikiem.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Agnieszka Jasińska**, **Damian Stanisławski** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Szanowni państwo, otwieram 192. posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Witam panie i panów posłów, witam także zaproszonych gości. Witam przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli – na czele z dyrektorem Delegatury NIK w Kielcach panem Grzegorzem Walendzikiem – wraz ze współpracownikami. Witam przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – w szczególności pana Mariusza Cichomskiego dyrektora Departamentu Porządku Publicznego MSWiA – wraz ze współpracownikami. Witam również przedstawicieli Komendy Głównej Policji na czele z panem inspektorem Robertem Kumorem dyrektorem Biura Prewencji KGP w Warszawie.

Na podstawie listy obecności stwierdzam kworum. Porządek dzisiejszego posiedzenia obejmuje: rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach prowadzenia postępowań mandatowych i stosowania pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskiej oraz egzekwowania grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego. Panie dyrektorze, proszę o zabranie głosu i scharakteryzowanie wyników kontroli. Proszę bardzo, pan Grzegorz Walendzik.

Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Kielcach Grzegorz Walendzik:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Serdecznie witam państwa na dzisiejszym posiedzeniu, na którym – w imieniu Najwyższej Izby Kontroli – chcielibyśmy zaprezentować wyniki kontroli, o której powiedział pan przewodniczący.

Najogólniej rzecz biorąc, chcieliśmy zbadać, czy działania związane z prowadzeniem postępowań mandatowych i stosowaniem pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskiej oraz egzekwowaniem grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego były prawidłowe i skuteczne. Kontrole prowadziliśmy w trzech podobszarach w zakresie: organizacji tych procesów; realizacji zadań związanych z pouczeniami i nakładaniem grzywien; skuteczności nadzoru i obsługi nakładanych mandatów karnych, czyli m.in. ich egzekwowaniem.

Dlaczego podjęliśmy tę kontrolę i kogo kontrolowaliśmy? Podjęliśmy kontrolę działalności straży miejskiej w tym obszarze, ponieważ obowiązujące przepisy nie konkretyzują okoliczności, w których istnieje możliwość odstąpienia od nałożenia mandatu karnego. Decyzję o tym, w jaki sposób zakończyć interwencję podejmuje – na podstawie konkretnych okoliczności – konkretny strażnik miejski. Strażnicy w stosunku do sprawcy czynu mogą poprzestać na zastosowaniu pouczenia, zwróceniu uwagi, ostrzeżeniu lub zastosowaniu innych środków tzw. oddziaływania wychowawczego. Z napływających do NIK skarg wynikało, że obowiązki związane z egzekucją należności z tytułu mandatów nie są realizowane prawidłowo, są realizowane ze zwłoką i opieszale.

Co kontrowaliśmy? Kontrolowaliśmy pięć urzędów miast i straży miejskich będących jednostkami organizacyjnymi oraz pięć urzędów miast, w których straż miejska funkcjonowała w ich strukturze. Wykorzystaliśmy też wyniki kontroli doraźnej w dwóch urzędach, w których funkcjonowały straże miejskie. Badanie kontrolne przeprowadziliśmy w następujących województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, mazowieckim, podlaskim oraz świętokrzyskim. To były różne obszary, z różnym natężeniem ilości wykroczeń, bo pod tym kątem typowaliśmy jednostki do kontroli.

Jeśli chodzi o straże gminne w Polsce, to widać na infografice, jak one się kształtują. Państwo macie przedstawioną liczbę straży miejskich i gminnych w różnych województwach w poszczególnych latach od 2019 do 2022 r. W 2019 r. były 463 straże, w 2021 r. w stosunku do 2020 r. zlikwidowano jedną, funkcjonowało 451 straży miejskich. To jest dosyć pokaźna grupa około 10 tys. strażników miejskich w Polsce, którzy pilnują porządku, reagują na wykroczenia, które mają miejsce, sprawują funkcje usługowe w zakresie społeczności lokalnych.

Na kolejnej infografice chcieliśmy państwu przedstawić, jak mniej więcej wygląda charakterystyka działań straży w latach 2019–2021. Największą liczbę reakcji straży na wykroczenia stanowiły środki oddziaływania wychowawczego w rozumieniu art. 41 Kodeksu wykroczeń. To jest ten jasnoniebieski słupek. Kolejną grupą są grzywny w formie mandatu karnego – to były wielkości średnio ok. 600 tys. w badanym okresie – oraz wnioski do sądu, których było już znacznie mniej ok. kilkadziesiąt tysięcy (w granicach 50 tys. w dół lub w górę). Kwoty, które były nakładane w wyniku mandatów, były od 66 mln zł w 2019 r., poprzez 110 mln zł w 2020 r. i powyżej 60 mln zł w 2021 r. Wydaje nam się, że 2020 r. ze względu na pandemię zaowocował zwiększeniem kwot nakładanych mandatów ze względu na zmieniające się wtedy przepisy.

Stwierdziliśmy, że w badanych jednostkach w Polsce mamy do czynienia ze zróżnicowanym sposobem reakcji strażników miejskich wobec sprawców wykroczeń. Jak państwo widzicie na infografice, z lewej strony mamy pouczenia, a z prawej mandaty. To jest liczba stosowanych pouczeń i mandatów w różnych strażach miejskich, które badaliśmy. Jeśli chodzi o pouczenia i mandaty, to najwięcej liczbowo mamy w Straży Miejskiej w Warszawie. To jest duża aglomeracja. Natomiast ciekawa jest charakterystyka, jak w poszczególnych jednostkach straży miejskiej kształtował się stosunek pouczeń do mandatów. W Straży Miejskiej w Busku-Zdroju, to jest woj. świętokrzyskie, mamy zupełnie niską liczbę mandatów – 33% w stosunku do pouczeń – 53%. Straż Miejska w Starachowicach jest bardzo liberalna – 13% mandatów, 86% pouczeń – w stosunku do Straży Miejskiej w Karpaczu, gdzie 82% stanowiły mandaty, a 17% pouczenia. Mogę powiedzieć ciekawostkę, że w Karpaczu było tylko dwóch strażników miejskich, tak że ich działalność wyglądała w ten sposób.

Jeśli chodzi o kwoty nakładane z tytułu grzywien związanych z reakcją strażników na wykroczenia, to nie są wysokie kwoty. Powiedziałbym, że one są działaniami wychowawczymi, represyjnymi o niskim poziomie, ale mającymi na celu dyscyplinować mieszkańców czy osoby, które naruszają obowiązujące przepisy. Średnia kwota grzywny naliczona w latach 2019–2021 kształtowała się od 73 zł w Urzędzie Miasta w Inowrocławiu do ponad 180 zł w Urzędzie Miejskim we Wrocławiu. Widać tu różnicę, mówiąc w cudzysłowie – skalę tej represyjności.

Mamy pewnego rodzaju problem, który wynika z naszej kontroli. W zasadzie nieliczne jednostki straży miejskiej wprowadziły procedury niwelujące ryzyko uznaniowości i dowolności postępowania. W Policji mamy taką sytuację, że zasady postępowania

policjantów reguluje komendant główny Policji, który określa swoim zarządzeniem, w jaki sposób policja ma reagować. Tu mamy tę sferę bardzo rozproszoną. Nie ma jednej wytycznej. Można powiedzieć czy domniemywać – oczywiście na to nie mamy dowodów – że reakcje straży na różnego rodzaju wykroczenia wynikają z pewnej logiki, przekonania ich przełożonych lub osób w danej gminie.

Mogłyby temu przeciwdziałać bariery w postaci pewnych procedur. Strażnik powinien wiedzieć, mniej więcej się orientować, w jakich przypadkach stosować pouczenie, a w jakich przypadkach mandat. Tu nie ma jednolitych reguł. Przedłożę państwu przykłady. Niektóre samorządy wprowadziły procedury, które mają niwelować ryzyko dowolności postępowań strażników. Stwierdziliśmy to tylko w 1/3 skontrolowanych straży (4 z 12). Wprowadzono procedury, które miały minimalizować ryzyko uznaniowości i dowolności postępowań strażników. Dostrzeżono, że uznaniowe podejście do tych samych wykroczeń naraża czy może narazić, straż miejską na zarzut stronniczości.

Pozytywne przykłady działania w tym kierunku miały miejsce w Straży Miejskiej w Kielcach. Wskazano, że w przypadku zastosowania środków oddziaływania wychowawczego strażnik jest bezwzględnie zobowiązany do wylegitymowania osoby, zapisania w notatniku służbowym oraz systemie informatycznym danych osoby, której dotyczą, uzasadnienia ich zastosowania oraz podania powodów odstąpienia od nałożenia mandatu karnego bądź skierowania wniosku o ukaranie. Podobnie było w Straży Miejskiej w Białymstoku. W tych procedurach wskazano, w jakich okolicznościach należy stosować pouczenie. Mogę tylko nadmienić, o czym powiem dalej, że te procedury niestety istniały, ale nie zawsze były stosowane. W dużej części nie były. To jest kwestia, w jakich okolicznościach strażnik powinien podejmować decyzję o nałożeniu mandatu lub pouczenia, lub innych środków wychowawczych.

W informacji przedstawiamy państwu przykładowe wyjaśnienia strażników z różnych straży. To dotyczy zachowań osób – wykroczeń o takiej samej kwalifikacji prawnej – na które nakładano zarówno grzywny w drodze mandatu karnego, jak i stosowano wobec nich pouczenia. Mieliśmy wyjaśnienia dwóch funkcjonariuszy tej samej formacji, ale zupełnie z różnych punktów widzenia. Zacytuję państwu z wyjaśnień. Funkcjonariusz Straży Miejskiej m.st. Warszawy wskazał, że jeśli sprawca wykroczenia, który spożywał piwo pod sklepem, wyrazi skruchę, wyleje piwo i wyrzuci puszkę, wówczas zastosuje pouczenie. To jest dokładne wyjaśnienie strażnika. Natomiast bardziej rygorystyczny funkcjonariusz Straży Miejskiej w Kielcach wyjaśnił: „Spożywanie alkoholu w miejscach publicznych w mojej ocenie zawsze zasługuje na grzywnę". To jest oczywiście dowolne. Strażnik ma prawo dokonywać oceny sytuacji. Widać natomiast, że strażnicy kierują się zupełnie innymi kryteriami niewynikającymi z ram prawnych czy obowiązujących przepisów.

Jeżeli za ten sam czyn funkcjonariusz może nałożyć grzywnę lub udzielić pouczenia, to w naszej opinii niezbędne jest, aby strażnik właściwie opisał samo wykroczenie i powody swojej decyzji. Powiedziałbym, że to jest pewna tama, która powoduje, że czasami nieuzasadnione obwinianie straży miejskiej o stronniczość czy innego rodzaju działanie, mogłoby znajdować potwierdzenie, że takie działanie nie miało miejsca. Broń Boże, nie zamierzamy negować potrzeby straży miejskiej ani jej działalności, natomiast to musi być – tak jak porównuję to z Policją – realizowane w ramach prawa i według mniej więcej tych samych kryteriów działania. Tymczasem we wszystkich objętych kontrolą jednostkach straży miejskiej – podkreślam we wszystkich badanych – funkcjonariusze nieprawidłowo dokumentowali okoliczności podejmowania wykroczeń. Problem dotyczył od 50% do nawet 100% spośród 30 spraw badanych w każdej jednostce. Badaliśmy po 30 spraw w każdej jednostce. W konsekwencji nie było możliwe stwierdzenie, jakimi obiektywnymi przesłankami kierowali się strażnicy, nakładając grzywnę lub poprzestając na zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego. Tak jak już wspominałem, zapisy w notatkach stanowią podstawę. Są dowodem świadczącym o tym, że funkcjonariusz nie postępuje w sposób tendencyjny, czyli niesprawiedliwy.

Jeśli chodzi o niedokumentowanie okoliczności popełnienia wykroczeń, to przedstawiamy pewne przykłady z jednostek kontrolowanych. Na przykład w SM m.st. Warszawy i w SM w Inowrocławiu problem niedokumentowania czynności i przy-

czyn przez strażnika dotyczył 100% badanych spraw. Powiem kolokwialnie, że w zasadzie strażnik zawsze miał rację. Nikt nie mógł go sprawdzić, czy nie miał racji. Jeśli chodzi o strażników SM w Piasecznie, to również często nie dokumentowali okoliczności popełnianych wykroczeń – w 97% badanych spraw – tymczasem pouczenie na terenie tej gminy było podstawową reakcją strażników. Jeśli chodzi o Kielce, to w 60% spraw zbadanych w Straży Miejskiej w Kielcach… Podkreślam, że tu były wprowadzone procedury, o których wcześniej wspominałem. To był dobry przykład. Wyżej wymieniona nieprawidłowość wystąpiła, choć od 24 września 2020 r. wymóg dokumentowania i uzasadnienia podjętej decyzji określono w wewnętrznej procedurze. Sama procedura też nie gwarantuje prawidłowości postępowania konkretnych osób, ale w ramach nadzoru daje gwarancję sprawdzenia, jak te osoby postępują.

Występują również problemy, jeśli chodzi o wypełnianie formularzy mandatów. W 10 z 12 skontrolowanych jednostek funkcjonariusze nie zawsze prawidłowo wypełniali formularze mandatów, gdyż nie zawierali w nich wszystkich obligatoryjnych elementów wymaganych § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Braki dotyczyły od 10% w Kielcach do nawet 100% zbadanych spraw w Inowrocławiu. Błędy te oczywiście nie miały wpływu na możliwość ewentualnego wprowadzenia windykacji i egzekucji. Świadczą natomiast o tym, że w państwie, w którym obowiązuje prawo i przepisy prawne, strażnicy muszą stosować się do rozporządzenia prezesa Rady Ministrów, które ich obowiązuje. W SM w Bydgoszczy i w SM w Karpaczu nie stwierdzono błędów w wypełnianiu formularzy, ale aż odpowiednio 43% i 30% z nich było nieczytelnych, co utrudniało przeprowadzenie badania. Formularze są dokumentami, na podstawie których podejmuje się decyzje, więc powinny być wypełniane czytelnie.

W niektórych samorządach pojawiła się dobra praktyka przeciwdziałająca ewentualnym nadużyciom czy błędom – tworzenie rejestrów pouczeń – która może być pomocna w podejmowaniu decyzji o sposobie reakcji. To miało miejsce niestety tylko w nielicznych strażach. Strażnicy cały czas uważają – i to większość z nich, z którymi rozmawialiśmy, którzy składali wyjaśnienia – że ocena okoliczności popełnienia wykroczenia powinna pozostać w gestii interweniującego. Wszyscy funkcjonariusze zgodnie twierdzili, że jeśli sprawca był już pouczony i popełnia to samo wykroczenie, to powinien zostać bezwzględnie ukarany grzywną. Problem polega na tym, że ci strażnicy… W większości przypadków nie istniały rejestry pouczeń. Po drugie, nie mieli dostępu elektronicznego na miejscu zdarzenia do tych pouczeń. W związku z tym to było martwa teza. Na przykład w Kielcach taki rejestr był dostępny, jednak obejmował dane ewidencjonowane wyłącznie w nowym systemie informatycznym od 1 lipca 2020 r. Strażnicy we Wrocławiu i w Karpaczu będąc w terenie, w ogóle nie mieli dostępu do rejestrów.

Jest pewna rzecz, której nie stwierdziliśmy i nie podjęliśmy jako nieprawidłowość, natomiast uważamy, że na nią powinna być zwrócona szczególna uwaga. Nie wszyscy strażnicy mieli prawidłowe upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Tę nieprawidłowość stwierdziliśmy w 6 z 10 straży, co stanowi 60%, w których badaliśmy te kwestie, ponieważ w kontrolach doraźnych tego nie badaliśmy.

Powszechny był brak lub stosowanie niewłaściwych pieczęci urzędowych na upoważnieniach w pięciu jednostkach. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczą m.in. pieczęci, np. upoważnienia nie zostały opatrzone żadną pieczęcią urzędową, jeśli chodzi o Straż Miejską m.st. Warszawy, Straż Miejską w Piasecznie. Przepisy wyraźnie mówią, że przy upoważnieniu powinna być pieczęć urzędowa określonego rodzaju. Upoważnienia zostały opatrzone okrągłą pieczątką z herbem miasta i nazwą jednostki (straży miejskiej) w otoku. Pieczęć została opisana jako urzędowa w Straży Miejskiej w Kielcach, choć była nieprawidłowa. Upoważnienia zostały opatrzone pieczęcią urzędowa z godłem i nazwą jednostki w otoku – SM we Wrocławiu, SM w Starachowicach. Upoważnienia miały najróżniejszą formę. Upoważnienie powinno być wydawane przez organ, który daje to upoważnienie, natomiast czasami była podstawiona pieczęć prezydenta miasta, podpisywał się komendant straży, który już w tym momencie nie był organem.

Zwracamy uwagę na tę kwestię. To był powszechny chaos, jeśli chodzi o funkcjonowanie straży nie tylko w badanych jednostkach, lecz także we wszystkich wojewódz-

twach. Zrobiliśmy to badanie na terenie całego kraju. Zwróciliśmy się do wojewodów z pytaniem, czy w ramach prowadzonego dochodzenia i kontroli zwrócili na to uwagę. Nie zwracali na to uwagi. To było bardzo różnie stosowane. Nie chcemy tego podważać, nie chcemy tego sankcjonować. Zwracamy natomiast uwagę, że ze względu na skalę nakładanych mandatów i konieczność ich prawidłowego egzekwowania to powinno być robione zgodnie ze wszystkimi przepisami i zgodnie z przepisami obowiązującymi funkcjonariuszy, którymi w tym przypadku są strażnicy straży miejskiej, ponieważ to może stanowić podstawę… Nie wiem, jak sądy by dochodziły, jeżeli tego typu sprawy trafiałyby do sądu.

Druga rzecz to kwestia nakładania pouczeń, nakładania grzywien. Ta kwestia też jest niezbędna. Wydaje się, że, jeśli chodzi o dyscyplinę, jest ważna, ponieważ za wykroczenie powinna nastąpić kara. Kara, która jest nieuchronna. Jeżeli ktoś nie płaci, to wówczas powinna istnieć możliwość egzekucji. I to skutecznej egzekucji, żeby jednostka – osoba, która została ukarana mandatem – zrozumiała, że postąpiła źle i za to grożą pewne sankcje. To powinno być w jakichś sposób bolesne czy odczuwalne.

Wprowadzone zostały przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nowelizacja, która weszła w lutym 2021 r., miała usprawnić system poboru i egzekucji grzywien. Wprowadzone przepisy umożliwiają czasowe odstąpienie od wystawienia tytułu wykonawczego dla niewielkich kwot (czyli od 116 zł do 12 października 2021 r. i 160 zł od 13 października 2021 r.), a takiej wysokości są kwoty dotyczące mandatu. Intencją tej nowelizacji było między innymi to, że to miało zmobilizować urzędy do częstszego stosowania tzw. egzekucji miękkiej, czyli przypominania dłużnikom o nieopłaconym mandacie. Z kolei podwyższenie kosztów egzekucyjnych miało zachęcić dłużników do dobrowolnego regulowania zwykle niewielkich zobowiązań. W przypadku mandatów tak się nie stało. Nasza kontrola pokazała, że żaden z badanych urzędów miast, które również kontrolowaliśmy, nie podejmował działań informacyjnych w stosunku do sprawców wykroczeń. Najczęściej to było niemożliwe, ponieważ system organizacyjny nie dawał takiej możliwości. Funkcjonariusze straży miejskiej nie są uprawnieni do pozyskiwania numerów telefonów i adresów mailowych osób ukaranych grzywną, co oznaczało, że nie można im było przypominać o należności np. SMS-em.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ukarani mandatem najczęściej nie zdają sobie sprawy z tego, jak bardzo ich potencjalne zaległości wzrosną z chwilą wszczęcia egzekucji. Do niewielkiej kwoty grzywny zostanie doliczona opłata za wystawienie upomnienia, opłata manipulacyjna po wszczęciu egzekucji oraz dalsze koszty. To znaczy, że przy mandacie 50 zł wydatki dłużnika wzrosną czterokrotnie, co chyba nie jest intencją nakładania mandatów. Mandat powinien być nakładany w takiej kwocie jaka jest, oprócz tego urzędy również powinny wykorzystywać miękki sposób egzekucji.

Stwierdziliśmy, że czasami upomnienia były wystawiane do dłużników i tytuły podpisywały osoby nieuprawnione. Jesteśmy prawie że pewni, że gdyby to trafiło do sądu, to te tytuły czy upomnienia byłyby nieważne. W dwóch urzędach upomnienia oraz tytuły wykonawcze podpisywała osoba nieupoważniona do działań w imieniu wierzyciela. Badaliśmy tylko pewną grupę straży miejskiej, szacując, że… Można powiedzieć, że na tym poziomie 10% w skali kraju… Może istnieć takie ryzyko, że 10% upomnień, tytułów egzekucyjnych jest wystawione przez osoby nieuprawnione.

Jeśli chodzi o wewnętrzne zasady dotyczące egzekwowania grzywien, to wprowadzone zostały w ośmiu skontrolowanych urzędach miast. Jednak aż w pięciu – Białystok, Bydgoszcz, Inowrocław, Karpacz, Wrocław – przewidywały terminy wystawiania upomnień oraz tytułów wykonawczych, które były niezgodne z obowiązującymi przepisami.

Problemy dotyczące rachunkowości, ewidencji księgowych. W części urzędów stwierdziliśmy nieewidencjonowanie wszystkich należności z tytułu grzywny. To jest błąd. Mówimy tu już o rachunkowości, ale to może skutkować również naruszeniami dyscypliny finansów publicznych. W jednym miejscu mamy do czynienia z taką rzeczą. W 1/3 skontrolowanych urzędów – w Łomży, Ożarowie, Piasecznie, Starachowicach – w księgach rachunkowych nie ewidencjonowano wszystkich należności z tytułu kosztów upomnień skierowanych do dłużników w związku z niezapłaconymi mandatami. W jednym urzędzie nie ewidencjonowano także niezapłaconych należności głównych. Oczywi-

ście to jest wyjątek, który potwierdza, że… Powiedziałbym, że jeśli chodzi o funkcjonowanie finansów, to w tym urzędzie było nie najlepsze, mówiąc delikatnie. Chodzi o urząd miejski w Ożarowie. Cały proces egzekwowania należności z tytułu grzywien obarczony był licznymi błędami. Był to jedyny urząd, w którym w księgach rachunkowych nie ewidencjonowano ani niezapłaconych grzywien, ani nieopłaconych kosztów upomnień. W konsekwencji nie wysyłano także upomnień i nie wystawiano tytułów wykonawczych.

Zjawiskiem występującym na dużą skalę są opóźnienia w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych. W niemal wszystkich urzędach – ponad 90% – upomnienia dla należności przekraczających 10-krotność kosztów upomnienia wysyłano z opóźnieniem, podczas gdy należało je wysyłać niezwłocznie. Spośród zbadanych 394 takich spraw dla 69% z nich upomnienia wystawiono po upływie od 32 do 799 dni od wyznaczonego terminu zapłaty grzywny. W czterech skontrolowanych urzędach stwierdzono naruszenie wewnętrznych procedur także w stosunku do należności w niższych kwotach. Najwięcej takich spraw w badanych próbach stwierdzono w urzędach w Białymstoku – 72%. Czas wystawienia upomnienia trwał od 88 do 153 dni. W Piasecznie 96% to jest czas wystawienia od 40 do 158 dni. We Wrocławiu i w m.st. Warszawa to było 100%. Tam było 100% niewystawionych upomnień. Czas maksymalny odpowiednio od 37 do 359 dni we Wrocławiu, od 38 dni do 172 dni w Warszawie. Z opóźnieniem wystawiano także tytuły wykonawcze. W czterech urzędach maksymalny czas, z jakim wystawiono tytuły, przekraczał pół roku, a w trzech był dłuższy niż rok i wynosił nawet do 723 dni. W badanych próbach najwięcej przypadków opóźnień w wystawianiu tytułów wykonawczych stwierdzono w urzędzie miasta i gminy Piaseczno 95%, w urzędzie m.st. Warszawy 83%, w Białymstoku 97%.

Druga nieprawidłowość dotyczyła zaniechania dochodzenia należności z tytułu grzywien. W ponad połowie urzędów do 11 stycznia 2022 r. zaniechano dochodzenia należności budżetowych wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego poprzez niewysyłanie upomnienia lub niewystawianie tytułów wykonawczych po jego skutecznym doręczeniu. Łączna kwota zaległości, której dochodzenia zaniechano w badanych jednostkach wynosiła ponad 972 tys. zł. Przykładowo w Urzędzie Miasta we Wrocławiu tytułami wykonawczymi nie objęto należności na kwotę ogółem 429 tys. zł. W UM Kielce nie wystawiono tytułów obejmujących należności w wysokości 233 tys. zł. Podaję te najwyższe kwoty. Łączna kwota należności przedawnionych w badanych jednostkach w okresie objętym kontrolą wynosiła 13 mln zł. Najwięcej w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy – przedawnianiu uległy należności w kwocie 11 mln zł, we Wrocławiu 1 mln zł.

Tylko w nielicznych jednostkach dostrzeżono problem bezskutecznej egzekucji w stosunku do stałej grupy dłużników. Wiemy, że mamy z tym do czynienia. Jako przykład dobrej praktyki podajemy dwie jednostki, w których dostrzeżono, że wobec braku możliwości wyegzekwowania należności od pewnej stałej grupy dłużników odstępowano od dalszego nakładania mandatów karnych i kierowano wniosek o ukaranie do sądu, przedstawiając obszernie dotychczasowe okoliczności. Daje to większe możliwości wyegzekwowania kary w stosunku do tych dłużników. Z możliwości skierowania sprawy wykroczenia do sądu najczęściej korzystano w Busku-Zdroju (ok. 14% wykroczeń ujawnionych w 2021 r.). Zdaniem burmistrza taka droga okazała się skuteczniejsza w przypadku pewnej stałej grupy osób, które nie płaciły nakładanych grzywien, a tym samym unikały odpowiedzialności, gdyż postępowanie egzekucyjne wobec nich umarzano z powodu ich bezskuteczności. Tymczasem sąd w sytuacji nieuregulowania grzywny zamieniał karę grzywny na prace społeczne lub areszt, co zadziałało również prewencyjnie i skutkowało zaprzestaniem lub unikaniem popełniania wykroczeń przez te osoby.

Jeśli chodzi o zaprzestanie wystawiania tytułów wykonawczych, to w większości jednostek – to jest w 70% – nie dostosowano systemów informatycznych do obowiązków wysyłania od 1 lipca 2021 r. tytułów wykonawczych w formie elektronicznej do urzędów skarbowych, co najczęściej wiązało się z zaprzestaniem ich wystawiania. W trzech z pięciu urzędów tytułów nie przesłano elektronicznie także do własnej komórki egzekucyjnej. Na infografice macie państwo przedstawione urzędy oraz przyczyny od kiedy rozpoczęto wysyłkę. Częściowo stosowano w dalszym ciągu wysyłkę papierowych tytułów egzekucyjnych. Odstępstwem był Ożarów, w którym nie badano tego w ramach kontroli doraźnej.

Jeśli chodzi o skuteczność egzekucji, to stwierdziliśmy, że część urzędów oczywiście miała prawo stosowania własnego postępowania egzekucyjnego, natomiast dla części egzekucje prowadziły urzędy skarbowe. Niestety była duża różnica między ściągalnością, dlatego że jednostki miejskie – te, które miały uprawnienia do dokonywania ściągania tych mandatów – robiły to znacznie sprawniej niż urzędy skarbowe, gdy wierzycielem był ten… Organizacja wewnątrz urzędu przebiegała sprawnie, natomiast współpraca z urzędem skarbowym często ograniczała się do przesłania tytułów wykonawczych i ich aktualizacji w przypadku wpłaty. O przedawnieniu należności informował tylko co trzeci wierzyciel. Tak przygotowana egzekucja – prowadzona przez naczelników urzędów skarbowych – pozostawała na niskim poziomie. Średni wskaźnik w badanej próbie wyniósł tylko 14%, z czego w trzech urzędach nie wyegzekwowano w całości ani jednej zaległości spośród objętych badaniem. Mamy tu przykłady Łomży, Inowrocławia oraz Buska-Zdroju.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli dokonaliśmy oceny, która ogólnie przedstawia się w sposób następujący. Działania funkcjonariuszy – wszystkich objętych kontrolą jednostek straży miejskich – dotyczące prowadzenia postępowań mandatowych i stosowania pouczeń były nierzetelne. W ponad połowie skontrolowanych urzędów miast proces egzekwowania grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego był nieprawidłowy i nieskuteczny.

Jeśli chodzi o konkretne jednostki, w których przeprowadzaliśmy kontrolę, to jest oczywiście również w informacji. Ocena jednostek, jakiej dokonywaliśmy, była w większości przypadków w formie opisowej poza jednym przypadkiem – Urzędem Miasta i Gminy Piaseczno. Nie znaleźliśmy tam balansu pomiędzy stanem prawidłowym a stanem nieprawidłowym, jak to miało miejsce w innych jednostkach. Poszukujemy balansu – sprawdzamy prawidłowość niektórych czynności, nieprawidłowości, które istnieją. Na tej podstawie o tym mówimy. Albo jest ocena negatywna albo pozytywna lub ocena opisowa, gdzie opisujemy, co było pozytywne, a co negatywne. Odstępstwem był UMiG w Piasecznie, gdzie była ocena negatywna.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli skierowaliśmy wnioski mające na celu usprawnienie całego systemu dotyczącego funkcjonowania straży miejskiej i reagowania na wykroczenia. Do ministra spraw wewnętrznych i administracji skierowaliśmy wniosek o wprowadzenie obowiązku dokumentowania przez strażników okoliczności, które by przemawiały za zastosowaniem środków oddziaływania wychowawczego. To po pierwsze. Po drugie – wskazanie organu właściwego do rozpatrzenia zażalenia na niewniesienie przez straż miejską lub gminną wniosku o ukaranie do sądu składanego na podstawie art. 56a Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczeniach. Drugi wniosek dotyczył takiej sytuacji, którą sprawdziliśmy na konkretnym przykładzie. Nie ma możliwości odwołania się. Jeżeli ktoś zawiadomił straż miejską o wykroczeniu, a straż miejska nie podjęła działań, to nie ma możliwości składania na dzień dzisiejszy zażalenia. Wojewoda mówi, że to nie jest jego gestia, minister spraw wewnętrznych odsyła do wojewody, tak że sprawa naszym zdaniem wymaga uregulowań.

Do ministra finansów skierowaliśmy następujący wniosek: wprowadzenie rozwiązań, które spowodują, że koszty procesu egzekwowania należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego nie będą przekraczały kwoty samej należności możliwej do odzyskania już w chwili wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

Ponadto wnosimy do wszystkich wojewodów o podjęcie działań informacyjnych w celu wyeliminowania stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczących stosowania pieczęci na upoważnieniach do wydawania grzywien w sprawie mandatu karnego wydawanych strażnikom, a także uwzględnienia tego zagadnienia w działalności nadzorczej wykonywanej na podstawie art. 9 ust. 3 i 2 ustawy o strażach. Z informacji przekazanych przez wojewodów, do których zwróciliśmy się z prośbą o wyjaśnienia, wynika, że problem zamieszczenia pieczęci urzędowej na upoważnieniach dla strażników jest powszechny i dotyczy od 17% do 58% straży z co najmniej 11 województw. Najogólniej to tyle, ile chciałem powiedzieć i przekazać państwu informacje z naszej kontroli.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Bardzo dziękuję, panie dyrektorze. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa posłów chciałby zabrać głos? Nie widzę. Czy ktoś z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji? Panie dyrektorze, proszę uprzejmie. Pan dyrektor Mariusz Cichomski.

Dyrektor Departamentu Porządku Publicznego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusz Cichomski:

Bardzo dziękuję. Panie przewodniczący, szanowni państwo, bardzo krótko się odniosę. Jak państwo doskonale wiecie, minister właściwy ds. wewnętrznych nie sprawuje nadzoru nad strażami gminnymi. Pozostaje mi natomiast odnieść się do postulatów de lege ferenda sformułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli i tego podkreślonego, jeśli chodzi kwestię organu właściwego do rozpatrywania zażaleń.

W pełni zgadzamy się, że z praktycznego punktu widzenia ta kwestia powinna być jednoznacznie uregulowana. Faktem jest, że w obecnym stanie prawnym korzystamy… Tak naprawdę większość samorządów – w tym wypadku większość wojewodów – korzysta z wykładni funkcjonalnej obecnych przepisów. To jest art. 9 ust. 2 pkt 1 w związku z ust. 3 pkt 2 wskazującym na to, że wojewoda wkracza, jeśli podejmowanie innych czynności zmierzających do usunięcia stwierdzonych uchybień i zapobieżenia ich powstawaniu może wystąpić w przypadku wykonywania uprawnień, o których mowa w art. 12. Natomiast rzeczywiście ustawa nie przesądza wprost.

W pełni zgadzamy się z tym, co stwierdziła Najwyższa Izba Kontroli. To jest wykładnia stricte funkcjonalna. Lepiej byłoby, gdyby to było jednoznacznie wyartykułowane w przepisach, natomiast ze względu na skalę wykorzystania tego przepisu, w naszej opinii to nie nadaje się to na samodzielną inicjatywę ustawodawczą. Kiedy będziemy dokonywać ewentualnie takich szerszych zmian w ustawie o strażach gminnych, to ta kwestia na pewno zostanie uwzględniona. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Bardzo dziękuję. Jest to rzeczywiście charakterystyczne. Chcę podkreślić jako przewodniczący Komisji, jako poseł, że to nie jest żadne ingerowanie w sprawy wewnętrzne samorządu terytorialnego. Natomiast w sprawach nieuregulowanych – dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego – chodzi o to, żeby samorządy i służby przez nie powołane stosowały jednolite prawo w naszym kraju. Czy są jeszcze jakieś uwagi? Nie widzę. W związku z tym zamykam dyskusję.

Informuję, że protokół posiedzenia wraz z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariacie Komisji. Dziękuję państwu uprzejmie. Zamykam posiedzenie.